

RELAZIONI

GAETANO LIBRANDO¹

(Senior Legal Officer, International Maritime Organization – IMO²)

**L'ORGANIZZAZIONE MARITTIMA INTERNAZIONALE
E LE INIZIATIVE ALLO STUDIO A SEGUITO
DEGLI ATTENTATI DELL'11 SETTEMBRE**

1. L'Organizzazione Marittima Internazionale.

L'Organizzazione Marittima Internazionale (IMO) è l'Agenzia Specializzata delle Nazioni Unite responsabile per la sicurezza della navigazione, per la prevenzione dell'inquinamento del mare derivante dalle navi e per le attinenti questioni giuridiche. Il motto "mari più sicuri ed oceani più puliti" ben riassume il mandato dell'Organizzazione. Il successo dell'attività dell'IMO è provato dall'ampia ed, in alcuni casi, quasi universale accettazione dei suoi trattati, tanto che oggi è virtualmente impossibile per una nave svolgere attività commerciale su rotte internazionali, a meno che il suo Stato di bandiera non sia parte alle principali Convenzioni IMO.

Questo mio intervento, intende brevemente illustrare alcuni dei risultati del lavoro dell'Organizzazione, con particolare enfasi su talune convenzioni giuridiche e sulla reazione della comunità marittima internazionale ai tragici eventi dell'11 settembre 2001.

¹ Le opinioni espresse sono quelle dell'autore e non rappresentano necessariamente quelle dell'Organizzazione.

² L'IMO ha sede a Londra, 4 Albert Embankment SE1 7 sr. Per ulteriori informazioni consultare il sito internet: www.imo.org.

Creata da una convenzione delle Nazioni Unite del 1948, l'IMO conta oggi 162 Paesi membri e due associati. Il mandato globale dell'Organizzazione è riconosciuto dalla Convenzione delle Nazioni Unite sul Diritto del Mare (UNCLOS, 1982), che invita gli Stati ad osservare gli standards adottati dall'IMO per quanto riguarda la sicurezza della navigazione e la prevenzione dell'inquinamento.

Gli organi di governo dell'IMO sono: l'Assemblea ed il Consiglio. Il lavoro di carattere tecnico si svolge in Comitati permanenti, organi aperti alla partecipazione di tutti i paesi membri e delle organizzazioni internazionali, governative e non governative, con specifiche competenze tecniche. I Comitati principali sono: il Comitato per la Sicurezza della Navigazione, il Comitato per la Protezione dell'Ambiente del Mare ed il Comitato Giuridico.

Sotto gli auspici dell'IMO sono state adottate oltre 40 convenzioni, quasi tutte in vigore, e circa 1000 raccomandazioni, codici e direttive. Questi strumenti costituiscono il quadro regolatorio dello *shipping* internazionale e vengono costantemente aggiornati e perfezionati. Al fine di essere applicate, le convenzioni e le raccomandazioni dell'IMO devono essere recepite dagli Stati ed incorporate nelle legislazioni e nei regolamenti nazionali. Le amministrazioni competenti devono poi vegliare sul rispetto degli standards in essi contenute da parte del proprio naviglio.

I trattati dell'IMO possono essere suddivisi nei seguenti gruppi:

- quelli riguardanti la sicurezza della navigazione, quali la Convenzione Internazionale sulla Sicurezza della Vita Umana in Mare (SOLAS 1974), in vigore per 145 Stati, le cui flotte commerciali rappresentano il 98,67% del tonnellaggio mondiale;
- quelli contro l'inquinamento, quali la Convenzione Internazionale per la Prevenzione dell'Inquinamento del Mare

(MARPOL 73/78), in vigore per 121 Stati, le cui flotte rappresentano il 96,41 % del tonnellaggio mondiale; e

- quelli giuridici, riguardanti principalmente responsabilità e risarcimento per ogni tipo di danno in mare.

Nonostante le innovazioni tecnologiche nel settore della sicurezza e dell'addestramento del personale, il verificarsi di incidenti è infatti inevitabile. Pertanto, se gran parte dell'attività dell'IMO è dedicata all'adozione di misure atte a prevenire gli incidenti, l'Organizzazione si occupa anche di determinarne la responsabilità e di garantire alle vittime un equo e pronto risarcimento dei danni.

2. Responsabilità e risarcimento.

LE CONVENZIONI CLC E FONDO DEL 1992.

Gli incidenti forse più noti sono quelli che coinvolgono le petroliere e che causano inquinamento da idrocarburi. Le loro conseguenze sono regolate a livello internazionale dalla Convenzione sulla Responsabilità Civile per i Danni da Inquinamento da Idrocarburi (CLC 1992) e dalla Convenzione sulla creazione di un Fondo Internazionale per il Risarcimento dei Danni da Inquinamento da Idrocarburi (Fondo 1992). Questi due Trattati costituiscono un sistema per ripartire il costo del risarcimento dei danni da inquinamento da idrocarburi tra il proprietario della nave ed il proprietario del carico, e per garantire un equo indennizzo alle vittime. Il sistema funziona in modo soddisfacente da oltre vent'anni: 86 Stati sono parte della Convenzione sulla Responsabilità Civile ed 80 di quella sul Fondo.

La Convenzione sulla Responsabilità Civile stabilisce la responsabilità oggettiva del proprietario della nave e prescrive l'assicurazione obbligatoria per le navi che trasportano più di 2000 tonnellate di idrocarburi. L'altra Convenzione ha creato un regime supplementare alla prima ed un Fondo per risarcire le vittime, quando l'ammontare dei danni eccede i limiti contenuti nella CLC.

I due Trattati si applicano ai danni sul territorio, nel mare territoriale e nella Zona Economica Esclusiva degli Stati parte.

La Convenzione sulla Responsabilità Civile fissa i limiti del risarcimento a seconda del tonnellaggio della nave, fino ad un massimo di circa 80 milioni di dollari, mentre il tetto massimo del risarcimento nella Convenzione sul Fondo è di circa 175 milioni di dollari, incluso l'ammontare pagato dal proprietario della nave o dalla sua assicurazione in base alla CLC.

A seguito degli incidenti della Nakhodka (Giappone, 1997) e dell'Erika (Francia, 1998), il Comitato Giuridico dell'IMO ha innalzato di oltre il 50 % i limiti contenuti nelle due Convenzioni. I nuovi limiti entreranno in vigore il 1° ottobre 2003. Una conferenza diplomatica dell'IMO che si terrà l'anno prossimo prenderà in considerazione un nuovo protocollo, il cui scopo è di creare un terzo livello facoltativo di risarcimento, supplementare alla Convenzione sul Fondo, da utilizzare per gli incidenti più gravi.

***ALTRI TRATTATI SU RESPONSABILITÀ E RISARCIMENTO:
LA CONVENZIONE HNS, 1996.***

Una Convenzione adottata nel 1996, nota come HNS, regola la responsabilità ed il risarcimento per i danni derivanti dal trasporto di sostanze pericolose diverse dagli idrocarburi. Questa Convenzione si basa su un sistema di responsabilità a due livelli, con assicurazione obbligatoria, simile a quello contenuto nei trattati CLC e Fondo. Quando entrerà in vigore, le vittime di danni provocati da sostanze HNS, tra cui i prodotti chimici ed i gas, potranno essere risarcite fino a circa 300 milioni di dollari. Al momento, è allo studio, un sistema per coordinare l'entrata in vigore di questo complesso trattato.

LA CONVENZIONE BUNKERS, 2001.

Adottata lo scorso anno, la Convenzione Bunkers regola la responsabilità ed il risarcimento per i danni causati dagli olii com-

bustibili, utilizzati come carburante per la propulsione delle navi. Anche questa Convenzione è modellata sulla CLC e si applica al territorio, al mare territoriale ed alla Zona Economica Esclusiva degli Stati parte. Essa non prevede la costituzione di un fondo di risarcimento supplementare, come nel caso dell'inquinamento da idrocarburi, bensì, stabilisce che, oltre al proprietario, responsabili siano anche l'affittuario, il manager o l'operatore della nave.

3. La risposta dell'IMO agli attentati dell'11 settembre 2001.

A seguito dei tragici fatti dell'11 settembre 2001, il Segretariato dell'IMO è stato ristrutturato ed è stato creato un ufficio addetto esclusivamente alla sicurezza delle navi contro gli atti di terrorismo. L'Organizzazione, ha inoltre lanciato un programma di assistenza e cooperazione tecnica sulla sicurezza delle navi, dei passeggeri, degli equipaggi e dei porti.

L'Assemblea dell'IMO, con risoluzione A.924(22) del 20 novembre 2001, ha dato mandato al Comitato per la Sicurezza della Navigazione ed al Comitato Giuridico di riconsiderare in via prioritaria le misure tecniche e giuridiche esistenti, e di studiare nuove misure per prevenire gli atti di terrorismo contro le navi, e per migliorare la sicurezza a bordo ed a terra al fine di ridurre i rischi per i passeggeri, gli equipaggi, le navi ed i porti.

Misure di carattere tecnico e misure di carattere giuridico.

Un gruppo di lavoro, stabilito dal Comitato per la Sicurezza della Navigazione, sta valutando come migliorare la sicurezza contro gli attentati terroristici a bordo delle navi e nei porti. Si prevede che alcune Convenzioni, quali la SOLAS ed i Trattati per la Repressione degli Atti Illeciti contro la Sicurezza della Navigazione e delle Piattaforme (Convenzione e Protocollo SUA del 1988), saranno emendate al fine di includere misure per prevenire gli atti di terrorismo contro il trasporto via mare. Sono, inoltre, allo studio

nuove direttive di carattere operativo destinate a migliorare la sicurezza a bordo delle navi e nei porti.

Le misure tecniche vertono sui seguenti argomenti:

- entrata in vigore anticipata del sistema automatico d'identificazione delle navi (emendamento alla SOLAS del dicembre 2000), grazie al cui nome, posizione ed altri dati, informazioni saranno fornite automaticamente da nave a nave e da nave a terra, anche in presenza di ostacoli fisici che potrebbero impedire l'individuazione della nave a mezzo radar;
- emendamenti al capitolo XI della SOLAS, compreso un nuovo codice internazionale a carattere obbligatorio sulla sicurezza a bordo delle navi, nelle compagnie di navigazione e nei porti;
- ridefinizione dei compiti per l'ufficiale addetto alla sicurezza del porto, e nuovi piani sulla sicurezza dei porti per la vulnerabilità delle strutture portuali;
- revisione del documento d'identità del personale delle navi ed acquisizione delle informazioni sugli eventuali precedenti, in cooperazione con l'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO);
- allarme alle autorità costiere ed alle altre navi in caso di attacco terroristico;
- ispezione dei containers al fine di migliorare la sicurezza e l'integrità del carico, in cooperazione con l'Organizzazione Mondiale delle Dogane (WCO);
- equipaggiamento per la prevenzione degli abbordaggi non autorizzati delle navi, sia in mare che nei porti.

Si vorrebbe inoltre studiare la maniera di migliorare la trasparenza sulla proprietà e sul controllo delle navi, al fine di ottenere informazioni su di esse, sul carico e sul personale a bordo.

Su richiesta del gruppo di lavoro, il Comitato Giuridico si è di recente pronunciato su quale sia la maniera migliore per definire i termini “proprietà e controllo” delle navi, nel contesto della sicurezza marittima, anche al fine di predisporre delle direttive sulla divulgazione delle informazioni relative alle navi, pur salvaguardando l’efficienza della navigazione.

Con un approccio pragmatico, il Comitato ha preferito concentrarsi sui mezzi utili ad ottenere le informazioni pertinenti nella maniera più efficace. Il Comitato ha pertanto espresso il parere che sia meglio identificare chi ha il controllo operativo della nave, chi è responsabile della sicurezza a bordo e chi firma il contratto d’ingaggio del personale. Tali informazioni, relative alla gestione della nave, dovrebbero infatti essere note allo Stato di bandiera e la loro trasmissione dipende, quindi, dalla cooperazione tra le parti.

Sempre sulla prevenzione e la lotta al terrorismo, ed al fine di rafforzare la cooperazione ed il coordinamento contro gli atti illeciti, il Comitato Giuridico ha iniziato l’esame di possibili emendamenti alla Convenzione del 1988 sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza della navigazione marittima ed al Protocollo dello stesso anno sulla repressione degli atti illeciti contro la sicurezza delle piattaforme fisse situate sulla piattaforma continentale (Convenzione e Protocollo SUA del 1988).

Al riguardo è da notare che questi Trattati non hanno vocazione preventiva, in quanto non contengono misure per prevenire gli atti di terrorismo. Lo scopo della Convenzione e del Protocollo SUA è di garantire che i responsabili di atti illeciti contro la sicurezza della navigazione siano perseguiti in giudizio nello Stato che li ha in custodia, o che siano da questo estradati verso altro Stato che ne faccia richiesta.

Il Comitato ha unanimemente convenuto sulla necessità di modificare i Trattati SUA ed ha costituito un gruppo di lavoro per corrispondenza, coordinato dagli Stati Uniti con il mandato di pre-

disporre un documento sulla portata degli emendamenti. Il gruppo dovrà tenere in considerazione le misure corrispondenti sulla sicurezza del trasporto aereo allo studio presso l'ICAO.

Gli Stati Uniti e la Turchia hanno già presentato alcune proposte di emendamento, e si prevede che la revisione possa portare all'ampliamento del tipo di atti di violenza previsti nei Trattati SUA, al fine di ricomprendere varie tattiche terroristiche, tra cui:

- l'uso di sostanze nocive contro l'equipaggio ed i passeggeri, anche qualora ciò non comprometta la sicurezza della navigazione;
- il trasporto marittimo internazionale, con cognizione di causa ed in maniera illecita, di persone sospettate, o colpevoli di aver commesso atti proibiti dai due Trattati, o da altre convenzioni contro il terrorismo; e
- l'uso delle navi o del loro carico come arma, così come avvenne per gli aerei civili lo scorso 11 settembre.

Una volta predisposte ed approvate dal Comitato per la Sicurezza della Navigazione, le misure tecniche contro il terrorismo saranno sottoposte all'approvazione di una conferenza diplomatica che si terrà in dicembre. Il Comitato Giuridico e l'Assemblea dell'IMO prenderanno in considerazione le misure di carattere giuridico entro l'autunno 2003.

Molte altre importanti questioni, oltre a quelle cui ho brevemente accennato, sono allo studio presso l'IMO, sia al fine di assistere i paesi membri nel raggiungimento dei più alti standards nel settore di competenza dell'Organizzazione, sia per prevenire gli attentati terroristici.

RENATO FERRARO

(c.s.)

Ringrazio l'avv. Librando per la sua brillante relazione e per la capacità di sintesi con cui ha illustrato il lavoro che svolge presso l'IMO.

Devo dire che ho avuto la fortuna di partecipare frequentemente ai lavori dell'IMO, e noto che l'Italia, in qualche caso, ha assunto un ruolo primario: come, per esempio, nella vicenda "*Bunker Convention*", nella quale il nostro Paese ha avuto un ruolo propositivo importante.

La puntuale relazione dell'avv. Librando mi offre lo spunto per riferire parte della mia esperienza quale responsabile del Corpo delle Capitanerie di Porto, che tra le varie competenze ha anche quella del soccorso in mare.

A tale proposito non si può fare a meno di interrogarsi sulla validità e l'efficacia di tante norme, di un *corpus* normativo internazionale estremamente minuzioso sulla sicurezza della navigazione, della Convenzione SOLAS e delle altre norme in materia, quando, di fatto, organizzazioni criminali svolgono, in mare, attività di trasporto di immigrati in condizioni disumane.

È auspicabile porre fine al deplorabile fenomeno del trasporto di questa povera umanità dolente. Non vi è dubbio che quello delle infiltrazioni criminali è un problema di polizia. Resta il fatto che fra questa gente, tanta ne muore tra atroci sofferenze: e ciò è inaccettabile per un uomo di mare.

L'obiettivo principale, oggi, per la guardia costiera è quello di salvaguardare la vita umana in mare, ed è con grande angoscia che, nonostante il massimo sforzo, a volte ci rendiamo conto di non riuscire nel nostro intento. Scusate questo sfogo, ma la relazione dell'avv. Librando richiama, una volta di più, alla mia memoria la

lunga strada che dobbiamo percorrere per assicurare un futuro migliore agli extracomunitari in transito verso le nostre coste.

Siamo ormai alla conclusione dei lavori, e devo confessare un certo imbarazzo, poiché mi trovo a presiedere accanto al mio *ex* Ministro, l'onorevole Giancarlo Tesini. Ricorda, on.le Tesini, lei Ministro della marina mercantile, io Comandante del porto di Genova: giornate molto tempestose quelle della riforma della legge sui porti. Ma sono anche felice di dare la parola all'onorevole Tesini, al quale è stata affidato l'arduo compito di svolgere la relazione di sintesi. Devo dire che non lo invidio perché gli argomenti trattati investono il diritto dei trasporti, il diritto comunitario, il diritto regionale, senza contare le altre relazioni incentrate su problematiche economico-giuridiche.

È stato un Convegno – consentitemi di dirlo – molto interessante, poiché sono state sviluppate varie tematiche e, almeno per quanto mi riguarda, ho avuto la possibilità di apprendere parecchi argomenti nuovi, inediti.

Si tratta di un Incontro ben riuscito. Ma questo del resto è una tradizione dei Convegni organizzati dal prof. Elio Fanara, il quale, gli va dato atto, è uno *chef* straordinario, capace di trovare e mescolare gli ingredienti più adatti.

Cedo, ora, la parola all'onorevole Tesini che, come sapete, è il Presidente di Federtrasporto.